

国家行政学院学报 2012. 5
比较与借鉴

当代政府改革的北欧模式

——演化、总结和评价

邓剑伟

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

【摘要】北欧模式因为其在社会福利、政府间关系、社会培育、公民参与等方面的突出表现, 得到了广泛的认可与推崇。本文梳理了近 40 年来北欧国家政府改革的历程和主要内容, 总结了北欧政府改革模式的主要特点、成效及不足。

【关键词】北欧模式; 政府改革; 模式总结; 模式评价

【中图分类号】D753.03 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314 (2012) 05-0123-05

从 20 世纪 70 年代中后期至今, 北欧国家经历了三次较大规模的经济危机, 北欧各国的政府管理也因为全球性的经济危机而受到巨大的冲击。为了更好地提供公共服务和加强政府治理, 北欧各国开始了近代政府改革的历程。经过不断的调整和改革, 虽然出现了一些挑战和危机, 但从整体上看, 北欧国家地方政府与中央政府的关系更加紧密和相互依赖, 经济发展水平不断提升, 政府廉洁高效, 社会发育程度高, 人民幸福程度高, “北欧模式”也受到了越来越多的关注和推崇。对当代北欧国家政府改革的模式进行梳理、总结和评价, 既有利于人们更好地认识北欧模式, 也有助于各国在政府改革的历程中加以学习和借鉴, 从而走出一条适合本国国情的改革道路。

一、改革内容

(一) 改革第一阶段: 减少政府负担

20 世纪 70 年代中期到 90 年代初期是当代北欧国家政府改革的第一阶段, 改革主要包括社会福利制度改革、地方政府改革和新公共管理改革三个方面的内容, 以减少政府负担为改革的主要任务和目标。

1. 社会福利制度改革

在 20 世纪 70 年代末由“石油危机”而引发的“经济危机”的强烈冲击之下, 北欧各国难以继续维系原有的社会福利制度。大约从 20 世纪 80 年代开始, 北欧各国政府开始尝试对社会福利制度进行改革。首先, 改革医疗服务, 控制医疗费用支出。一是改变医

【收稿日期】2012-04-15

【基金项目】厦门大学基础创新科研基金(研究生项目) “厦门市岛内外一体化进程中公共服务体制机制创新研究”(201122G004)

【作者简介】邓剑伟(1986-), 男, 福建省南平市人, 厦门大学公共事务学院博士研究生, 研究领域为政府改革和治理。

疗预算体制和方法,将原有的固定医院预算制改为浮动制,以提升适应性和灵活性,为经济社会发展提供保障,对医院的预算拨款与医院的实际医疗效果挂钩,以改善资金的使用绩效;二是执行“个人自由选择医院原则”;借助竞争的方法,提升医患双方的满意度;三是在医疗服务领域引进私人投资,逐渐推行私有化改革^[1]。

其次,改革养老金制度,实现代际公平。通过灵活的养老金支付制度以改变养老金由相关政府部门集中使用,所获投资收益与参保劳动者个人无关,而投资风险却完全由在业的劳动人员来承担的不公平现状。

第三,降低税率,刺激经济发展。例如,在20世纪90年代初,芬兰、挪威和瑞典引进了双重所得税系统,双重所得税系统的主要指导原则在于将对劳动收入的累进税率与对公司和资本收入的不变税率相结合,从而形成了广阔的税基和相对低的税率^[2]。

2. 地方政府改革

20世纪60年代,将公共事务拓展到地方层次的优缺点的讨论在丹麦非常盛行,并导致了1970年政府改革的发生^[3]。本次改革由四个相互独立的部分组成:一是行政区划改革;二是管理和结构改革;三是中央政府与地方政府间职责功能的重新划分;四是公共职能中财政职责的重新界定。具体而言,这一时期,芬兰地方政府改革主要包括以下几个方面:一是增加了地方管理的自由,减少国家对市镇的管理;二是进行国家补贴改革,增加自治市试验的地方分权政策;三是通过新的《地方政府议案》,并加以执行;四是将县的数量由12个减少到6个,把大量的国家行政区域合并成15个多功能区域,地区发展的任务转移到20个合并的县级联盟^[4]。瑞典国会于1984年6月通过了《自由市镇法案》,拉开了地方政府改革的序幕,到了1990年10月,参加自由市镇试验的市镇数目增加到了40个,并促成了《地方政府议案》在1992年正式生效,地方获得了较大的自主权。这一时期挪威地方政府改革主要包括以下三方面的内容:程序的变化、组织的变化和任务职责的变化。需要特别关注的是,将近一半的挪威自由市镇项目在开始的时候,把重点放在了地方政府内部的程序或者制度安排上,而不是放在不同层级政府之间的关系上。

3. 新公共管理改革

芬兰在1987-1995年间,掀起了以“新公共管理”为特征的公共行政改革浪潮。改革范围涵盖行政结构、导向系统、工作质量、人事管理、文化议题等。改革重点则在中央、地区、地方间不断交替。

为了实施和监控政府计划,政府战略文件取代了政府计划组合来监控计划的实施。在改革之前,政府计划细致地罗列出各个实施计划,并通过政府计划组合实现监控;改革之后,政府战略文件包含了更多详细的政策计划与相互交叉的各项政府年度政策规划,以及衡量计划实施的工具,这可以更实在地影响每一项计划。首相(总理)办公室与其他计划部门合作,协调、分析、支持、评估计划。每个部长对本部门政策方案负责,并与协作实施的其他部长相配合。总理负责信息社会政策计划,劳工部长负责就业政策计划,工业和贸易部长负责企业家精神政策计划,司法部长负责公民参与政策计划。指导委员会负责各部门之间的信息传送,总理办公室的秘书处担任计划管理的指导工作。

(二) 改革第二阶段:提升社会发展速度

20世纪90年代末期到21世纪初期是当代北欧国家政府改革的第二阶段,改革主要包括地方政府改革、公民参与改革和就业政策改革三个方面的内容,以提升国家经济社会发展和持续性。

1. 地方政府改革

从2001年开始,丹麦开始制定和执行新一轮的地方政府改革方案,成立了公共管理结构委员会,以评估“公共部门结构可选模式的优点和缺点,并基于评估调整公共部门结构”。本次改革的规模超过了以往如何一次改革,主要包括三方面的内容:一个包含新自治市的丹麦新版图、任务的重新划分、新的财政和均等化系统。就目前的情况来看,改革的成效十分显著。芬兰从2003年开始在奥斯特波斯尼亚(北、中、南)地区推行区域治理改革,以解决中心地区与外围地区之间发展水平落差巨大的问题。改革主要取得了两个方面的成果:第一,区域委员会整合和协调地区发展活动的权力增大了;第二,2个新的组织——区域经济发展、交通和环境中心(ELY)和区域国家行政机构(AVI)将取代6个旧的区域行政机构。此外,芬兰还颁布了《调整自治市与服务计划》,截

止 2009 年, 99 个自治市重组为 32 个, 该项计划于 2012 年初结束^[5]。

2. 公民参与改革

为了促进公民参与, 强化地方民主, 丹麦通过制定政策明确划分了不同政策参与者的职责, 为公民提供了参与政策制度、执行和评估的信息和渠道。这增加了政府运行的透明度, 并使得公众有能力为自己的行为承担政治责任。面对公民投票活动的减少和公民对政府体制和政党的不尊敬等问题, 从 20 世纪 90 年代中后期开始, 芬兰政府通过立法和政策制定来增加公民影响政策制定的可能性。一是制定公民参与计划, 加强公民与官方的对话, 向所有的公民提供参与机会; 二是进行中央政府改革, 改进公民与政府间关系和行政质量, 以增强政府履行职能时的转向作用, 同时增加公民对政府的信任; 三是倾听民意, 增加对话, 改善政府与公民的关系。

3. 就业政策改革

20 世纪 90 年代以来, 北欧各国开始引入强调“工作义务”的新的就业政策。例如, 瑞典政府设立了一个新的“职业生涯发展”项目, 这个项目的服务范围从教育扶助一直延伸到社区工作, 受益者可以获得一份培训津贴, 数额与失业救济金相等^[6]。推行这一改革的目的在于帮助就业人员在青年时代就能够树立起良好、正确的择业观和就业观, 改变原有过于强调享受生活和忽视劳动的思想。与此同时, 丹麦在“1997 年劳动力市场改革”法案中将“灵活化”与权利有机地结合在一起, 将失业的最大权利减少到 7 年, 规定头 4 年是有“权利与义务”的, 而后 3 年则是永久“灵活化”的; 1997 年颁发的“社会救助法案”进一步规定, 没有工作就无权接受公共津贴, 而只能接受地方政府的安排^[7]。

(三) 改革第三阶段: 进一步完善北欧模式

可以将最近 5 年看作是当代北欧国家政府改革的第三阶段, 这一阶段的改革主要包括福利制度改革、社会治安改革、农村发展改革与金融改革四个方面的内容, 这些改革进一步完善了北欧国家的“第三条道路”。

1. 福利制度改革

面对经济危机的冲击, 北欧各国主张改革福利制度的保守派重新上台。2011 年 4 月, 丹麦政府改革了

提前退休金制度, 每年可以节省 160 亿丹麦克朗 (约合 30 亿美元) 的开支。此外, 丹麦政府还计划将退休年龄从现在的 65 岁逐步提高到 2020 年的 69 岁^[8]。芬兰政府主要采取增强公共财政的政策。除短期调整措施外, 政府还采取长期的解决方案, 如延长工作年限以增加劳动力供给, 提高公共部门的效率。另一方面, 芬兰政府还通过促进创业、创新以及绿色经济等手段刺激经济的增长^[9]。

2. 社会治安改革

挪威爆炸枪击事件发生之后, 北欧各国开始加强对右翼势力的关注, 反思现有的社会治理模式。北欧国家虽然拥有十分完善的社会保障制度, 人民安居乐业, 但各种社会矛盾依然存在, “经济危机”更加激化了社会矛盾和“社会危机”。民众在找不到解决这些问题的内在原因时, 则往往归咎于外部因素, 例如移民的增加, 外来文化的侵入等, 这些都给“极右翼”势力提供了“温床”^[10]。此外, 据欧洲警察组织 2010 年发布的一份安全报告显示, “极右翼”势力在欧洲尤其是北欧地区逐渐复兴, 正变得越来越“专业”, 已成为威胁区域安全的首要隐患, 他们主要通过互联网扩大宣传, 试图引导和开展舆论宣传。为此, 北欧国家加强了网络安全管理, 评估和改革了现有的移民政策。

3. 农村发展改革

北欧国家虽然没有全部加入欧盟, 但欧盟仍然是影响北欧各国政府改革的一个重要外因。为了配合欧盟出台的《乡村发展计划》, 芬兰于 2007 年制定了《乡村地区机构发展计划》, 使得芬兰成为欧盟成员中第一个形成乡村发展网络的国家。这个网络包含了所有的政府机构和参与乡村发展的组织, 从中央政府、地方政府到区域组织、私人、企业、企业在国际间与全国范围内的互相联系、传播信息、教育、协作等。这一改革还带来了国家—地区层面治理机构的变化, 地区委员会与更大的区域机构合作, 改革创造了更加自立持续发展的自治市与更广泛的公共服务合作。

4. 金融改革

2008 年, 面对突如其来的金融风暴, 冰岛政府主要采取了以下方法加以应对: 一是将大型银行收归国有, 以保持金融市场的稳定; 二是重建冰岛的银行体系, 确保银行的首要任务是为冰岛经济服务, 而不是

首先考虑欧洲甚至全球的宏伟蓝图；三是申请加入欧盟，通过借助欧盟的发展框架，改革本国的金融行业，提升金融行业抵御金融危机的能力。

二、总结

北欧模式拥有较高的认同度，并且被认为是政府改革与治理成功的典范之一。具体而言，可以从改革过程、主要特点、根本保障、实现方法四个方面总结和概括政府改革与治理的北欧模式。

首先，在改革过程上，以目标为导向，具有较强的继承性。一是制定明确的改革目标，以目标引领改革行动。北欧国家政府在推行地方政府改革之初，都会设定改革所希望达到的目标，在对目标进行科学论证的基础上，将改革规划和目标向公众公示，听取各界意见，并结合各方反馈，修正改革目标。二是有步骤地推进改革，具有较强的继承性。在改革的不同阶段，虽然北欧国家的政府改革各有侧重点，但往往围绕着福利制度、地方政府改革、政府与社会关系、廉政建设等几个主要领域展开。此外，北欧国家推行政府改革的历程往往较长，为了确保改革的成效，北欧国家会对改革进行了较为详细的论证和规划，将政府改革划分为若干个阶段，设定每个阶段的工作内容和重点工作，下一阶段的工作建立在上一阶段的基础上，环环相扣。这样不仅能够减少改革的阻力，也有助于确保改革的成效，方便改革评估的进行，以便及时调整和变革改革方案。

其次，北欧模式的主要特点是建有高税收、高福利的收入分配制度，通过严格的制度保障，实现风险社会共担，福利社会共享的良好景象。北欧模式，很多人称之为“福利国家模式”，其突出特征就是国家通过各种法定的福利保障计划形成一种体制，建立一种社会保障网，实行从“摇篮到坟墓”的高度社会福利^[11]。与此同时，北欧国家要保持高水平的社会福利，就需要有充足的财政收入，需要以高税收作为保障；为了让人们能够接受社会福利全民共享的目标，政府在征税时也必须推行公平的税收政策。为此，长期以来，北欧国家一直采取社会福利“多元融资”的方法，即由政府、企业、个人和保险市场共同负担社会福利支出。正是由于北欧国家建立起了公平、先进

的社会福利制度和保障体系，才使得其“福利国家”发展模式的社会认可度较高，国民的生活满意度也一直位居世界前列。

第三，北欧模式的根本保障是正确处理一次分配和二次分配，实现效率和公平的结合。北欧国家没有单纯的偏向社会主义民主或是自由市场，而是将二者的优点相糅合，坚持社会民主主义，走第三条改革道路。一方面，北欧各国采用市场经济制度，大力发展和保留了私有制，借助市场和竞争激发经济活力；另一方面，与传统资本主义国家不同，北欧国家深受社会民主主义的影响，在政府内部建立了庞大的公共财政和福利部门，追求社会公平。市场经济体制、政府调控和社会福利的完美结合，使得北欧政府实现了经济效率和社会公平的结合，有效防止了传统社会主义和资本主义固有的缺陷。

第四，北欧模式实现的方法在于积极采用市场化手段，强调企业的社会责任。北欧各国在政府改革中，明确划分了国家、市场、社会的作用，政府不直接干预市场和社会能够起作用的领域，而是更多发挥引导和监管的职能，提升宏观调控的能力。北欧的经验也证明，私人部门参与提供教育、医疗、交通、照料等服务可以促进公共政策目标的实现，增加个人的选择，并可以通过竞争提高公共服务的效率^[12]；社会组织在社区治理、公共服务供给、环境治理等方面也起着积极的作用。

三、评价

总的来说，北欧模式的改革成效可以简单地概括为政府廉洁高效，社会和谐稳定，公民安居乐业，同样也存在一些问题和不足需要进一步完善。

第一，从政府机构内部来看，北欧各国政府的改革无疑是十分成功的。一是通过地方政府改革，合理调整地方政府的规模和政府成绩，提高了地方政府的治理能力和发展的持续性。二是促进公民参与，政府与公民的关系得到很好的改善。三是政府清正廉洁，国家竞争力提升。

第二，北欧国家政府改革给经济社会发展带来了积极的影响。一是北欧国家的社会发育程度较高。统计数据表明，当前北欧的基尼系数在 0.25 - 0.26 之

间,是世界上最公平、公正的地区^[13]; 北欧国家的贫困率也远低于其它国家和地区; 失业率常年保持较低的水平,近期的就业政策改革也取得了较好的效果,现有的失业人员多为短期失业,并且现有的失业保险也足以为他们提供基本的生活来源。二是民间社会充分发展,北欧国家社会长期稳定。在北欧,工会、雇主协会、商会等民间组织发达活跃,它们既独立于国家政权之外,又能够进入政治过程,对公共决策产生重要影响。民间组织在市场经济中发挥着独特的政治和经济功能,营造了政府与社会之间的对话、沟通、协调和协作机制。民间社会所形成的社会与政党、政府的对话、协调机制,使经常性的矛盾得以暴露、沟通,并加以化解,有利于避免大的突发性危机的产生。

第三,与此同时,北欧各国在经济社会发展和政府改革的过程中也存在一些问题值得深思。一是北欧国家在政府改革与治理的过程中,秉承社会民主主义,坚持走“第三条改革道路”,致力于为公民提供高标准的社会福利和多样化的公共服务,但另一方面这也导致了政府效率的损失。与其他国家和地区相比,北欧国家在公共部门绩效方面的得分较低,尤其落后于主张借鉴市场模式,强调政府行政效率的英国和北美地区^[14]。

二是在社会层面,北欧模式的高福利导致社会效率不高、活力缺乏。在北欧国家,高福利造成了一些人的劳动积极性不高,劳动效率低下,养了一批坐享其成的懒汉,使很多人陷入了对福利制度的依赖。近年来,北欧一些国家的执政党开始对其福利制度进行逐步的改革。如减少向失业人员发放福利金,下调所得税税率等。这些改革措施的出台意味着北欧国家正逐步放开对经济的控制,并渐渐远离以高税收高福利为特征的社会制度。

三是对社会管理和控制过于宽松,缺乏预警意识和突发事件的处理能力,导致社会治安状况出现危机。一直以来,北欧国家主张包容多元的社会文化,

崇尚公民自治,较少对公民进行干预和控制,这促进近期一些极右翼势力在北欧的迅速蔓延和扩展,最终导致了2011年挪威一系列爆炸和枪击事件的发生。与此同时,北欧一直被视为和平稳定的“后花园”,因此北欧国家政府和居民缺乏预警意识,本次发生爆炸和枪击事件的地点曾经在2010年发生过类似的暴力事件,但是并没有引起挪威政府和居民的重视。爆炸和枪击事件发生之后,挪威政府由于缺乏经验,没能迅速控制和稳定局势,导致随后一系列暴力事件的发生,加剧了民众的担忧情绪和社会的不稳定。

[参 考 文 献]

- [1] [6] [7] 袁群,安晓敏. 北欧福利国家的改革及对我国的启示[J]. 经济问题探索, 2006, (11): 140.
- [2] 启文教育网. 讨论北欧国家的福利政策对我国改革的启示[OL]. 2009-10-13. <http://www.ch7w.com/html/200910/13025712119.shtml>.
- [3] [4] [丹] 埃里克·阿尔贝克等. 北欧地方政府: 战后发展趋势与改革[M]. 常志霄, 张志强(译). 北京: 北京大学出版社, 2005. 9, 75-77.
- [5] Kenneth Nordberg. Strengthening of Regional Governance in Finland: The Case of Ostrobothnia [D], 2010, 10.
- [8] 北欧国家改革高福利模式应对欧债危机[OL]. 2012-3-16. http://news.jschina.com.cn/system/2012/03/06/012865975_03.shtml.
- [9] 中国网. 北欧国家改革高福利模式应对欧债危机削减福利[OL]. 2012-3-6. <http://finance.china.com.cn/news/gjjj/20120306/572624.shtml>.
- [10] 人民日报. 嫌犯极右翼背景耐人寻味 警方反应迟钝遭外界批评 平静的挪威社会怎么了?[OL]. 2011-7-27. <http://news.163.com/11/0725/05/79PJJD8900014AED.html>.
- [11] 北京日报. 对“北欧模式”的再认识[OL]. 2011. 7. 27. http://news.xinhuanet.com/theory/2008-12/31/content_10583980.htm.
- [12] 中国社会科学院. 河北省社科专家代表团赴北欧、英国考察报告[OL]. 2006. 12. 30. <http://www.cssn.cn/news/300442.htm>.
- [13] 刘琳. “北欧模式”给我们的启示[J]. 特区理论与实践, 2010, (2): 51.
- [14] Raymond · Van · der · Putten. The Nordic model [J]. Conjoncture, 2008, (4).

责任编辑 杨海洋